

## BAB III

### TINJAUAN STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA

#### A. Arti Penting Lembaga Negara dalam Struktur Negara

Dalam masyarakat yang teroganisir disuatu wilayah negara sudah menjadi kelaziman penyelenggaraan dalam urusan yang bersifat publik di selenggarakan melalui system kelembagaan yang secara khusus dibentuk untuk melaksanakan urusan tersebut. Kehadiran lembaga negara-lembaga negara dan pemerintah merupakan respon dari kemunculan dan perkembangan urusan warga negara. Semakin banyak urusan yang ada ditengah masyarakat, semakin banyak pula lembaga-lembaga negara yang dibentuk.

Lembaga negara dalam bahasa belanda disebut *staatsorgaan*, dalam kamus hukum Belanda-Indonesia *staatsorgaan* itu diterjemakan sebagai alat perlengkapan negara. Kemudian lembaga negara diluar lembaga masyarakat, dapat diartikan sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislative, eksekutif, yudikatif, maupun yang bersifat campuran baik yang berada di tingkat pusat atau tingkat pemerintahan daerah.<sup>85</sup>

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan kekuasaan oleh konstitusi, ada pula yang dibentuk atas amanat peraturan-

---

<sup>85</sup> Jimly A, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga negara Pasca Reformasi*, Sekretariat MK RI, Jakarta, hlm 31-38.

perundang-undangan yang lainnya. Kemudian yang membedakannya yakni kedudukan serta hierarki lembaga itu sendiri.

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.<sup>86</sup> Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif).<sup>87</sup>

Untuk memahami pengertian lembaga negara atau organ secara lebih dalam yaitu dengan melihat pandangan dari Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Yang artinya siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.<sup>88</sup>

Organ negara tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat

---

<sup>86</sup> Moh. Kusnadi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, Edisi Revisi, 2000, hlm. 241.

<sup>87</sup> Ibid

<sup>88</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Negara dan Hukum*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2006, hlm 276.

pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).<sup>89</sup>

Prof. Jimly dalam bukunya yang berjudul perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi menyebutkan pengertian lembaga negara dalam arti luas yakni suatu individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. Kemudian dalam arti sempit lembaga negara yakni yang mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi, UU, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.<sup>90</sup>

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu :

- 1) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan keputusan Presiden;
- 2) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UU yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan Keputusan Presiden;
- 3) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan presiden.

---

<sup>89</sup> *Ibid*

<sup>90</sup> *Opcit* , hlm 40

- 4) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat dibawah menteri.

Kedudukan lembaga-lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Namun, tidak pula lembaga-lembaga tersebut dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta ataupun lembaga non-pemerintah yang lebih sering disebut ornop (organisasi non-pemerintah) atau (NGO *non-governmental organization*).<sup>91</sup>

Lembaga negara bantu sekilas memang menyerupai NGO karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya yang bersifat publik, sumber pendanaan yang berasal dari publik, serta bertujuan untuk kepentingan publik, membuatnya tidak dapat disebut sebagai NGO dalam arti sebenarnya. Sebagian ahli tetap mengelompokkan lembaga independen semacam ini dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan.<sup>92</sup>

Udah menentukan institusi mana saja yang disebut sebagai lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI terlebih dahulu harus dilakukan pemilahan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan dasar pembentukannya. Pasca perubahan konstitusi, Indonesia membagi lembaga-lembaga negara ke dalam tiga

---

<sup>91</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 8.

<sup>92</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan....*, Op.,Cit., hlm. 11

kelompok. *Pertama*, lembaga negara yang dibentuk berdasar atas perintah UUD NRI Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*). *Kedua*, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*). *Ketiga*, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden.<sup>93</sup>

Berbicara mengenai lembaga negara menurut M. Hidayat Nur wahid, berarti membicarakan mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Alat kelengkapan dalam sebuah negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi, kekuasaan eksekutif, dalam hal ini disebut presiden atau perdana menteri; kekuasaan legislatif, dalam hal ini disebut dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat; kekuasaan yudikatif, seperti Mahkamah Agung atau *supreme court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya.

Secara teoritis presiden atau pemerintah memiliki dua kedudukan yaitu sebagai salah satu organ negara dan sebagai administrasi negara. Sebagai organ negara pemerintah bertindak untuk dan atau nama negara. Sedangkan sebagai administrasi negara, pemerintah dapat bertindak baik dilapangan pengaturan (*regelen*) maupun dalam lapangan pelayanan (*bestuuren*).<sup>94</sup>

Konsep mengenai lembaga negara tidak serta merta berasal atau melihat pandangan dari hns kelsen, karena pandangan hns kelsen terkait lembaga negara

---

<sup>93</sup> *Ibid...*, hlm 7

<sup>94</sup> Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum dalam Pertanggung-jawaban perbuatan Pemerintah (Bestuurshandeling) Suatu Kajian dalam Pembangunan Hukum*, FH UII, Yogyakarta, Jurisprudence, Vol 1 No 2, September 2004, hlm 138.

yakni sebagai pengertian lembaga yang sempit. Dalam arti yang luas, lembaga negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kenegaraan. Individu tersebut dapat dikatakan sebagai lembaga negara, karena menjalankan fungsi yang menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum.<sup>95</sup>

Sementara itu, Hans Kelsen juga memaparkan lembaga dalam arti sempit yakni pengertian lembaga negara dalam artian materiil adalah individu secara pribadi memiliki kedudukan hukum tertentu. Suatu individu atau lembaga dapat digolongkan sebagai lembaga negara dalam arti sempit apabila memenuhi ciri-ciri berikut ini :<sup>96</sup>

1. Lembaga negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;
2. Fungsi itu dijalankan dengan profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif;
3. Karena fungsinya ini, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara;

Meskipun individu dalam artian luas menciptakan hukum dan menerapkan hukum, disebut sebagai lembaga. Namun, dalam arti sempit yang disebut sebagai lembaga negara hanyalah yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam kegiatan kenegaraan.<sup>97</sup>

Selain itu, faktor lain yang memicu terbentuknya lembaga negara bantu adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas

---

<sup>95</sup> *Ibid*

<sup>96</sup> *Ibid* hlm 36

<sup>97</sup> *Ibid* hlm 37

lembaga independen. Berkaitan dengan sifatnya tersebut, John Alder mengklasifikasikan jenis lembaga ini menjadi dua, yaitu:<sup>98</sup>

1. *Regulatory*, yang berfungsi membuat aturan serta melakukan supervisi terhadap aktivitas hubungan yang bersifat privat;
2. *Advisory*, yang berfungsi memberikan masukan atau nasihat kepada pemerintah.

Jennings, sebagaimana dikutip Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara bantu dalam suatu pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut :<sup>99</sup>

1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik;
2. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik;
3. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum;
4. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis;
5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semiyudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution/ alternatif penyelesaian sengketa*).

Prof. Ni'matul Huda, dalam Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, mengatakan bahwa aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut

---

<sup>98</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara....*, Op., Cit., hlm 26

<sup>99</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara....*, Op., Cit., hlm 27

tidak menjadi masalah asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>100</sup>

1. Prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada dapat dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme yang tetap. Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga negara bantu ditujukan untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme agar hak-hak dasar warga negara semakin terjamin serta demokrasi dapat terjaga.

2. Prinsip checks and balances. Ketiadaan mekanisme checks and balances dalam sistem bernegara merupakan salah satu penyebab banyaknya penyimpangan di masa lalu. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik pemerintahan pada masa prareformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antarcabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktik penyalahgunaan kekuasaan atau abuse of power. Prinsip checks and balances menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD Negara RI Tahun 1945 untuk menciptakan mekanisme checks and balances.

---

<sup>100</sup> Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Pustaka Belajar, Yogyakarta,

3. Prinsip integrasi. Selain harus mempunyai fungsi dan kewenangan yang jelas, konsep kelembagaan negara juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsinya. Pembentukan suatu lembaga negara tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dikaitkan keberadaannya dengan lembaga-lembaga lain yang telah eksis. Proses pembentukan lembaga-lembaga negara yang tidak integral dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antar lembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Pada dasarnya, pembentukan lembaga negara ditujukan untuk memenuhi kesejahteraan warganya serta menjamin hak-hak dasar warga negara yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan, yaitu harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.

Dari beberapa uraian diatas dapat disimpulkan bahwa suatu negara yang dinamis dengan mempunyai tujuan untuk menyejahterakan rakyatnya harus didukung pula oleh alat kelengkapan negara atau lembaga negara yang menjadi sebagai alat untuk menjembati antara negara dengan warga negara dengan beberapa pelayanan publik. Oleh sebab itu, kedudukan sebuah lembaga negara harus teratur dan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya demi terwujudnya cita-cita negara.

## B. Macam-macam Lembaga Negara

Menurut George jelinek, organ negara dapat dikelompokkan ke dalam dua segi: organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi (*Mittelbare Organ*) dan organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi pada konstitusi (*Unmittelbare Organ*).<sup>101</sup> Kemudian yang diuraikan sebagai berikut :<sup>102</sup>

1. *Notwendigt Unmittelbare Organ* adalah organ yang tidak langsung memiliki wewenang seperti Organ langsung.
2. *Fakultative Unmittelbare Organ* adalah organ yang tidak langsung menyelenggarakan pekerjaan rutin. Adapun dasar hukum adanya organ tidak langsung ini menurut jellink, berdasarkan hukum untuk melaksanakan tugas tertentu dan berdasarkan suatu hakikat untuk menyelenggarakan kepentingan publik.

Selain dilihat dari sumber hukum pembentukannya, keberadaan lembaga negara dapat pula dibedakan dari segi fungsinya, maka dapat dibedakan atas dua bentuk, yakni lembaga negara yang utama atau primer (*Main State's Organ*) dan lembaga sekunder atau penunjang (*Auxillary State's Organ*).

Untuk melaksanakan fungsi negara, maka dibentuk alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara. Setiap lembaga memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda, meskipun dalam perkembangannya terjadi dinamika yang signifikan dalam struktur kenegaraan. Organisasi negara pada prinsipnya terdiri dari 3 kekuasaan penting, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislative, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang.

---

<sup>101</sup> Novendri, S.H.,M.H, *Hukum dan Teori Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 56

<sup>102</sup>*Ibid.*. hlm. 57

Kekuasaan legislative adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mempertahankan undang-undang. Dalam praktiknya, tiga cabang kekuasaan ini terwujud dalam bentuk lembaga-lembaga negara.<sup>103</sup>

Dalam perkembangan pemikiran konsep teori Trias Politica yakni sebuah doktrin tentang pemisahan kekuasaan (*sapARATION OF POWER*) dan pembagian kekuasaan (*DISTRIBUTION OF POWER*). Baik pemisahan kekuasaan (*sapARATION OF POWER*) maupun pembagian kekuasaan (*distribution of power*) mempunyai argumentasi yang didasarkan kepada kontekstualitas yang berbeda.<sup>104</sup> Penerapan Trias Politica adalah sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak. Pemisahan kekuasaan juga merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan itu sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Doktrin ini pertama sekali dikemukakan oleh John Locke (1632-1755) dan Montesque (1689-1755) dan pada taraf itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 126

<sup>104</sup> <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/41682/5/Chapter%20I.pdf> diakses pada tanggal 30 November 2016.

<sup>105</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia, 2008, Hlm 282.

Seorang filsuf berkebangsaan Inggris Jhon locke (1632-1755) Pada dasarnya memisahkan kekuasaan menjadi tiga bagian yang memiliki tugas masing-masing. Kekuasaan lembaga tersebut secara langsung maupun tidak langsung harus berdiri sendiri. Menurut Jhon Locke, kekuasaan dibagi menjadi lembaga eksekutif (*eksekutif power*), lembaga legslatif (*legislatif power*) dan lembaga federatif (*federatif power*). Pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang dikemukakan oleh Jhon Locke tersebut memiliki fungsi-fungsi yang secara umum yaitu;<sup>106</sup>

1. lembaga legislatif

lembaga yang berfungsi sebagai pembuat undang-undang maupun peraturan funda mental negara yang menjadi dasar pelaksanaan kinerja lembaga eksekutif. Bidang legislatif tidak dapat dialihkan kepada siapa pun atau lembaga apa pun, sebab kekuasaan legislatif adalah manifestasi pendelegasian rakyat kepada negara. Legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat diyakini sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk menyusun aturan-aturan pemerintah sebagai wujud kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat. Undang-undang yang telah dibuat selanjutnya akan menjadi landasan lembaga eksekutif dalam melakukan tugasnya sebagai lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Oleh sebab itu, lembaga legislatif harus benar-benar melakukan tugasnya dengan mengatas namakan rakyat dan diharapkan tidak ikut serta menekan kepentingan rakyat. Dimana lembaga legislatif dapat dikatakan sebagai penghubung antara kepentingan rakyat dengan penguasa.

2. Lembaga eksekutif

Lembaga eksekutif yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang yang telah dbentuk oleh lembaga Legislatif. Dalam pemahaman Jhon Locke, sebagai lembaga pelaksana undang-undang dan peraturan-peraturan yang di bentuk lembaga legislatif, eksekutif secara langsung juga memiliki fungsi sebagai badan pengawas ataupun peradilan. Locke memandang mengadili itu sebagai *uitvoering*, yang termasuk pelaksanaan undangundang. Lembaga eksekutif dapat dikatakan sebagai lembaga yang

---

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm 136.

sangat sentral posisinya dalam roda pemerintahan. Meskipun kinerja lembaga ini diawasi oleh lembaga lain, lembaga eksekutif masih memiliki wewenang (*authority*) untuk memutuskan langkah apa yang akan dilakukan dalam menjalankan pemerintahan.

### 3. Lembaga federatif

Lembaga yang terkait dengan masalah hubungan luar negeri, menentukan perang, perdamaian, liga dan aliansi antarnegara serta transaksi dengan negara asing. Locke tidak memasukkan kekuasaan federatif ke dalam kekuasaan eksekutif dengan alasan praktis. Untuk menjaga agar kekuasaan dapat berjalan dengan baik, maka masing-masing lembaga atau institusi negara harus dipegang oleh orang-orang yang berbeda. Kekuasaan federatif ini dirasa penting karena dipengaruhi oleh keadaan politik antarbangsa yang sangat rawan akan peperangan. Panasnya hubungan antarnegara mempengaruhi pemikiran Jhon Locke untuk membagi kekuasaan federatif sebagai satu lembaga yang fokus mengurus hubungan negara dengan negara lain baik itu dalam hal kerjasama maupun peperangan.

Namun selanjutnya teori *Trias politica* dikembangkan oleh Montesquieu (1689-1755), pemisahan kekuasaan versi Montesquieu yakni kekuasaan Legislatif dan eksekutif tetap ada. Namun yang menjadi pembeda yakni penggantian kekuasaan federatif menjadi yudikatif. Montesquieu mengemukakan bahwa pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) bukan berarti pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of powers*), sebab masih adanya saling pengaruh antar badan-badan yang mengendalikan masing-masing pilar suprastruktur politik tersebut.<sup>107</sup>

Secara teoritis, fungsi dari lembaga-lembaga suprastruktur politik legislatif dan eksekutif yang dikemukakan oleh Jhon Locke masih memiliki kesamaan, hanya

---

<sup>107</sup> <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/41682/5/Chapter%20I.pdf> diakses pada tanggal 30 november 2016.

saja lembaga ketiga yakni yudkatif. Berikut penjelasan dari konsep Trias Politica menurut pandangan Montesquieu:<sup>108</sup>

1. Lembaga legislatif

Lembaga yang menjadi lambang keterlibatan rakyat dalam suatu negara. Untuk menjaga kekuasaan yang sifatnya obsolut dan hanya menguntungkan pihak penguasa, dibutuhkan suatu lembaga yang berperan sebagai mediator rakyat dengan penguasa, sebagai komunikator serta agregator aspirasi dari kepentingan orang banyak. Lembaga legislatif ini diyakini akan menjadi sebagai dewan rakyat yang masing-masing memiliki veto atas lainnya. Mereka bukanlah wakil-wakil rakyat sebagaimana yang kita pahami pada masa sekarang ini.

2. Lembaga eksekutif

Lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Kekuasaan eksekutif yakni kekuasaan yang bertugas untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundangan lainnya dalam menyelenggarakan administrasi negara. Sebagaimana konsep pembagian kekuasaan (*distribution of powers*), lembaga ini sewaktu-waktu harus bekerjasama dengan lembaga negara lainnya terutama bagi lembaga legislatif. Meskipun sebagai lembaga pelaksana undang-undang, eksekutif masih diberi porsi untuk memberikan rancangan terhadap lembaga eksekutif. Dalam hal ini, kebijakan luar negeri berada dalam wewenang kekuasaan eksekutif.

3. Lembaga yudikatif,

Lembaga yang memegang wewenang sebagai fungsi peradilan atas pelanggaran undang-undangan. Terutama adanya lembaga yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu, karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan yudikatif penting dan harus dipisahkan dari dua kekuasaan lainnya juga untuk menghindari adanya kesewenangwenangan penguasa. Kekuasaan inilah yang selanjutnya akan bertugas untuk menegakkan hukum yang telah disepakati.

Pemikiran dari Montesquieu ini kemudian banyak diadopsi di negara-negara demokrasi di dunia. Meski memiliki perbedaan penerapan di setiap negara-negara,

---

<sup>108</sup> *Opcit*, Meriam..., hlm 283.

baik pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) ataupun pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) tujuannya tetap untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Sebagai contoh yang menerapkan teori Trias Politica ini sendiri adalah Indonesia dan Amerika Serikat.

Dalam perkembangannya, banyak pertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasanya disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara penunjang. Diantara lembaga tersebut juga bisa dikatakan sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulative, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.<sup>109</sup>

### **C. Lembaga Negara Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial**

Lembaga negara pada abad 20 ini mengalami perkembangan yang cukup pesat, menurut Sri Soemantri untuk memahami perkembangan lembaga negara tersebut perlu diketahui terlebih dahulu tujuan mendirikan negara. Untuk mencapai dan mewujudkan tujuan tersebut, ditetapkanlah atau dibentuklah organisasi negara. Karena untuk mencapai tujuan negara itu bertambah kompleks, hal itu tidak dapat

---

<sup>109</sup> Jimly Ashiddiqie, *Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. SEMNAS. Tanggal 20 Oktober 2015, hlm. 2

dicapai hanya dengan lembaga utama saja (*Main State's Organ*), yang mempunyai fungsi melayani.<sup>110</sup>

Adapun beberapa faktor yang menyebabkan perkembangan dalam lembaga negara dewasa ini, antara lain :

- 1) Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat.
- 2) Hampir suatu negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.
- 3) Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisasi versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang.
- 4) Terjadinya transisi demokrasi, yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi. Negara yang mengalami perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*Institutional experimental*).

Dalam suatu negara yang bertujuan mensejahterakan rakyatnya maka negara berperan penting dalam perwujudan kemakmuran rakyatnya dengan intervensi secara langsung terhadap sisi-sisi kehidupan masyarakat karena negara berperan penting dalam mewujudkan kesejahteraan. Menurut Anthony Cole menjelaskan tentang sejarah peran negara dalam kesejahteraan sosial di Inggris dimana kesejahteraan pada mulanya berawal dari Undang-undang Kemiskinan untuk membantu meringankan beban kaum miskin pada masyarakat pra industrial Eropa yang pada era ini

---

<sup>110</sup> Novendri..., Op. Cit., hlm 60-61

disebutkan sebagai era Tudor. Di Inggris Undang-Undang tentang Kemiskinan lebih dikenal sebagai Elizabethan Poor Law dimana pada awalnya merupakan sifat *charity* dari Lembaga Gereja.<sup>111</sup> Setelah dua abad paling sedikit ada empat faktor yang berpengaruh pada tahap-tahap pengembangan kebijakan yaitu :<sup>112</sup>

- a. Kegagalan implementasi secara menyeluruh undang-undang yang ada sehingga tidak dapat mengantisipasi seluruh kemajuan dan perluasan pemberian bantuan ditambah dengan perang saudara yang melemahkan kekuatan pemerintahan pusat dan otoritas lokal dalam pelaksanaan Undang-undang Kemiskinan.
- b. Sistem regulasi ekonomi pada upah dan harga mulai menurun.
- c. Telah terjadi perubahan sosial yang hebat karena industrialisasi yang mengakibatkan peningkatan tuntutan dan biaya dalam penanganan masalah kemiskinan.
- d. Berkembangnya puritanisme yang ada hubungan kuat dengan borjuasi industrial, dimana dalam etika Protestan dikatakan bahwa kesuksesan merupakan tanda dari kemuliaan Tuhan sementara kemiskinan merupakan hukuman.

Hingga saat ini, negara kesejahteraan masih dianut oleh negara maju dan berkembang. Dilihat dari besarnya anggaran negara untuk jaminan sosial, sistem ini dapat diurutkan ke dalam empat model, yakni:

*Pertama*, model universal yang dianut oleh negara-negara Skandinavia, seperti Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia. Dalam model ini, pemerintah menyediakan jaminan sosial kepada semua warga negara secara melembaga dan merata. Anggaran negara untuk program sosial mencapai lebih dari 60 persen dari total belanja negara.

---

<sup>111</sup> Harry Puguh Sosiawan, *Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD'45)*, Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta: 2003. Hlm 3.

<sup>112</sup>*Ibid*, hlm 4.

*Kedua*, model institusional yang dianut oleh Jerman dan Austria. Seperti model pertama, jaminan sosial dilaksanakan secara melembaga dan luas. Akan tetapi kontribusi terhadap berbagai skim jaminan sosial berasal dari tiga pihak (*payroll contributions*), yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh).

*Ketiga*, model residual yang dianut oleh AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Jaminan sosial dari pemerintah lebih diutamakan kepada kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat dan penganggur. Pemerintah menyerahkan sebagian perannya kepada organisasi sosial dan LSM melalui pemberian subsidi bagi pelayanan sosial dan rehabilitasi sosial “swasta”.

*Keempat*, model minimal yang dianut oleh gugus negara-negara latin (Prancis, Spanyol, Yunani, Portugis, Itali, Chile, Brazil) dan Asia (Korea Selatan, Filipina, Srilanka). Anggaran negara untuk program sosial sangat kecil, di bawah sepuluh persen dari total pengeluaran negara. Jaminan sosial dari pemerintah diberikan secara sporadis, temporer dan minimal yang umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri dan swasta yang mampu mengiur.

Praktik di banyak negara, penyelenggaraan jaminan sosial dilakukan secara terpusat oleh negara. Peralnya, penjaminan sosial adalah domain publik bukan swasta. Beberapa negara yang mempraktikkan hal tersebut di antaranya Amerika, Inggris, Australia, Malaysia, Filipina, dan lain-lain. Beberapa indikator menunjukkan bahwa sistem penjaminan sosial adalah domain publik yang harus dilaksanakan oleh negara, yakni adanya prinsip nirlaba, dan iuran yang bersifat wajib bagi seluruh masyarakat. Praktik jaminan sosial di dunia juga dilaksanakan berdasarkan konsep

dasar penjaminan yang disusun oleh Organisasi Perburuhan Internasional (ILO). Konsep penjaminan yang dituju oleh UU SJSN sampai pada level 2, yaitu penjaminan kebutuhan sosial dasar bagi pekerja dan seluruh rakyat Indonesia. Sebagian masyarakat Indonesia yang lebih mampu, akan membutuhkan jaminan sosial di level yang lebih tinggi. Pada level inilah, perusahaan-perusahaan asuransi komersial dapat mengambil peran secara aktif.<sup>113</sup>

Di berbagai negara yang telah menerapkan sistem jaminan sosial dengan baik, perluasan cakupan peserta dilakukan secara bertahap sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat dan pemerintah serta kesiapan penyelenggaraannya. Tahapan biasanya dimulai dari tenaga kerja di sektor formal (tenaga kerja yang mengikatkan diri dalam hubungan kerja), selanjutnya diperluas kepada tenaga kerja di sektor informal, untuk kemudian mencapai tahapan cakupan seluruh penduduk. Upaya penyelenggaraan jaminan sosial sekaligus kepada seluruh penduduk akan berakhir pada kegagalan karena kemampuan pendanaan dan manajemen memerlukan akumulasi kemampuan dan pengalaman. Kelompok penduduk yang selama ini hanya menerima bantuan sosial, umumnya penduduk miskin, dapat menjadi peserta program jaminan sosial, di mana sebagian atau seluruh iuran bagi dirinya dibayarkan oleh pemerintah.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Wiku Adisasmito, Case Studi: Rancangan Kepres RI tentang Badan Pengawas Sistem Jaminan Sosial, <http://staff.blog.ui.ac.id/wiku-a/files/2013/04/Studi-Kasus-rancangan-keputusanpresiden-ttg-badan-pengawas-sisn.pdf>. diakses 2 Januari 2017.

<sup>114</sup> Zaeni Asyhadie, *Aspek-Aspek Hukum Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm. 26.

Anthony Cole mengemukakan tentang sejarah peran negara dalam kesejahteraan sosial di Inggris dimana kesejahteraan pada mulanya berawal dari Undang-Undang Kemiskinan untuk membantu meringankan beban kaum miskin pada masyarakat para industrial Eropa yang pada era ini disebutkan sebagai era Tudor. Di Inggris Undang-Undang tentang Kemiskinan lebih dikenal sebagai Elizabethan Poor Law dimana pada awalnya merupakan sifat charity dari Lembaga Gereja. Setelah dua abad paling sedikit ada empat faktor yang berpengaruh pada tahap-tahap pengembangan kebijakan yaitu:<sup>115</sup>

- a. Kegagalan implementasi secara menyeluruh undang-undang yang ada sehingga tidak dapat mengantisipasi seluruh kemajuan dan perluasan pemberian bantuan ditambah dengan perang saudara yang melemahkan kekuatan pemerintahan pusat dan otoritas lokal dalam pelaksanaan Undang-Undang Kemiskinan.
- b. Sistem regulasi ekonomi pada upah dan harga mulai menurun.
- c. Telah terjadi perubahan sosial yang hebat karena industrialisasi yang mengakibatkan peningkatan tuntutan dan biaya dalam penanganan masalah kemiskinan.
- d. Berkembangnya puritanisme yang ada hubungan kuat dengan borjuasi industrial, dimana dalam etika Protestan dikatakan bahwa kesuksesan merupakan tanda dari kemuliaan Tuhan sementara kemiskinan merupakan hukuman dosa.

Kesejahteraan sosial mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak, perlindungan dan hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala

---

<sup>115</sup> Harry Puguh Sosiawan, Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD'45), Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta: 2003.

kenikmatan yang diangan-angankan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian.<sup>116</sup> Roscou Pound menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak. Melihat tujuan dari social welfare tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang social welfare mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.<sup>117</sup>

Jaminan Sosial merupakan sebuah bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Maslow mengatakan bahwa kebutuhan manusia secara hierarki terdiri dari kebutuhan fisiologis, kebutuhan akan rasa aman, kebutuhan akan rasa memiliki dan kasih sayang, kebutuhan akan penghargaan, dan kebutuhan aktualisasi diri. Pada hakikatnya, seperti yang telah diungkapkan oleh Marslow, bahwa manusia senantiasa ingin mendapatkan rasa aman dari segala macam hal yang berpotensi dapat mengancam keberlangsungan hidupnya.

---

<sup>116</sup> *Ibid*

<sup>117</sup> *Ibid* hlm 14

Mereka mencari cara untuk dapat melindungi dirinya dari hal tersebut dan salah satu caranya adalah dengan mengikuti program jaminan sosial ataupun asuransi. Berangkat dari hakikat manusia sebagai makhluk hidup yang membutuhkan rasa aman dari segala macam gangguan, maka negara kita menjamin pemenuhan hak-hak dasar tersebut yang di tuangkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Jaminan sosial merupakan hak yang harus dipenuhi oleh Negara kepada warga negara. Konstitusi Indonesia pun telah menjamin adanya Hak jaminan sosial yang ada didalam pasal 28H ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.<sup>118</sup> Artinya penerimaan jaminan sosial bagi seluruh warga negara adalah hak yang harus dipenuhi oleh Negara. Seperti yang telah diuraikan di dalam latar belakang, bahwa pengejawantahan dari pasal 28H ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 adalah dengan dibentuknya beberapa sistem jaminan sosial di Indonesia. Terbaru adalah dibentuk BPJS yang memiliki tugas untuk menyelenggarakan program jaminan sosial.

---

<sup>118</sup>Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat